



Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

***Los de atrás vienen conmigo: la distribución
de ATN durante el kirchnerismo (2003-2015)***

Autor: Marco Agustín Di Natale

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Fecha de entrega: 24/09/2018

Tutora: Lic. Gabriela Almaraz

Tabla de contenidos

1. Introducción	3
2. Revisión literatura	9
2.1. Federalismo y transferencias fiscales.....	9
2.2. La dimensión política de las transferencias fiscales	20
2.3. Transferencias discrecionales	24
3. Marco Analítico	29
4. Diseño de investigación: datos y método	41
5. Resultados	45
5.1. Estadística descriptiva.....	45
a. Comportamiento de la variable independiente	45
b. Comportamiento de las variables independientes	49
5.2. Estadística Inferencial.....	56
6. Discusión y conclusiones	60
7. Referencias	65

Agradecimientos

Esta tesis es producto de un esfuerzo personal que no hubiese sido posible de no contar con muchas y valiosísimas personas que conocí y me guiaron durante todo mi paso por la carrera de grado.

En lo personal, quiero agradecer a mi familia, que siempre me acompañó en cada decisión tomada de forma incondicional, con mis aciertos y errores, y que me dio el apoyo y empuje necesarios para continuar siempre en la senda de lo que me apasiona. A Virginia, que ha sido y es mi sostén en cada desafío que emprendo y quien, a pesar de venir de una tradición académica completamente distinta, ha leído con interés y aportado útiles comentarios a este trabajo.

Quiero agradecer también a mis amigos, en especial a Juan Manuel, Ignacio, Juan, Mariano y Martín, quienes desinteresadamente me ayudaron en el armado de la base de datos y en la codificación de variables. Este proceso, con amigos y mate de por medio, fue realmente invaluable para mí. Esta tesis también se beneficia de los aportes de Diego Jorrat y Jimena Muzio, cuyos consejos en cuestiones econométricas fueron sumamente productivos para los modelos que finalmente se presentan. Por otro lado, quiero agradecer los comentarios de Juan Biset a la versión preliminar de esta tesis.

Por último, quiero agradecer a Gabriela Almaraz, quien me enseñó que ser una maestra es mucho más que ser una tutora. Su atención e inmediata respuesta a cada una de mis inquietudes y la agudeza de sus correcciones han hecho de esta tesis un profundo proceso de aprendizaje. Naturalmente, todos los errores y omisiones son míos.

1. Introducción

¿Cómo construyen coaliciones de apoyo los presidentes en sistemas federales? Una parte importante de la literatura hace foco en las transferencias fiscales. En primera medida, existe cierto consenso en la literatura sobre el uso político de las transferencias fiscales. En consecuencia, resulta relevante preguntarse sobre los determinantes políticos que explican el patrón y la magnitud de la distribución de estos fondos. ¿Cuáles son los factores que moldean la estrategia del presidente respecto de dónde distribuir las transferencias fiscales? ¿Cuáles son las particularidades de las transferencias discrecionales?

La literatura clásica ha puesto el foco en la organización territorial, según sea unitaria o federal, y en los niveles de descentralización. De esta forma, se ha sugerido que el entramado institucional brinda incentivos a los actores (Poder Ejecutivo Nacional y gobernadores) y a partir de éstos se produce la interacción estratégica entre niveles de gobierno que moldea los patrones de distribución e intercambio de recursos. En países como la Argentina, la interacción entre niveles de gobierno predice que el poder central distribuirá fondos públicos para compensar el apoyo político que los ejecutivos subnacionales puedan aportar a su coalición, ya que (i) los gobernadores son actores poderosos, tanto en la arena provincial como en la nacional, (ii) la Nación no puede desentenderse de los desequilibrios fiscales de las provincias y (iii) el Poder Ejecutivo Nacional tiene una cartera de transferencias fiscales que están sujetas a su discrecionalidad.

Sin perjuicio de la utilidad de estos esquemas analíticos de amplio espectro, existen varios trabajos que intentan dar cuenta de cuáles son los criterios que guían esta interacción estratégica dado que, constitucionalmente, los gobernadores tienen

atribuciones, sino similares, idénticas. Las estrategias y los diseños de investigación llevados a cabo por la literatura que intenta dar con estos criterios son sustancialmente distintos: mientras algunos investigadores han analizado cómo el poder de los gobernadores ha influido en la adecuación del conjunto de transferencias en los sucesivos pactos fiscales (Porto y Sanguinetti, 2001), otros han estudiado de forma diferenciada el comportamiento de las transferencias según su nivel variable de discrecionalidad asumiendo que, para el poder central la utilidad de cada una de ellas es distinta (Gibson *et. al.* 2004; Bonvecchi y Lodola, 2011; Simison, 2015). A su vez, mientras algunas investigaciones han demostrado que las transferencias fiscales “crean” poder electoral y partidario a nivel subnacional (Bonvecchi y Lodola 2011), otras han puesto el foco en el mecanismo causal por el cual éstas persiguen y compensan a quienes aportan estos poderes a la coalición presidencial (Cox y McCubbins, 1986; González y Mamone 2015). Esta investigación se inscribe en la última corriente ya que analiza cómo el presidente diseña la forma de distribuir las transferencias discrecionales en el territorio. Según la literatura, si la estructura de coaliciones es favorable al presidente, este adoptará una estrategia estabilizadora (conservadora), compensando a los miembros que ya se encuentran dentro de su coalición. En el caso de necesitar desestabilizar las coaliciones existentes, el presidente distribuirá fondos a gobernadores no aliados a través de una estrategia de maximización de las utilidades esperadas (Cox y McCubbins, 1986). En consecuencia, si bien todos los gobernadores en principio importan, existen factores coyunturales que hacen que un momento dado, algunos importen más que otros. ¿Cuáles son esos factores y de qué forma moldean la estrategia del presidente?

En esta tesis analizo los determinantes de las transferencias fiscales en Argentina durante el período kircherista. Según mi argumento, la distribución de las transferencias

discrecionales, como los Aportes del Tesoro Nacional (en adelante, ATN), está sujeta a las necesidades del presidente y a ciertas características de los gobernadores. Más concretamente, los presidentes primero eligen su estrategia según les convenga mantener su coalición o desarticular una coalición pre-existente y después seleccionan quienes recibirán los beneficios para mantenerse y/o incorporarse a la coalición nacional según sean gobernadores que puedan reelegirse y proveer apoyo en la arena nacional a través del contingente legislativo en el Senado.

Para evaluar mi argumento, en primer lugar analizo si los presidentes del período kirchnerista adoptaron una estrategia conservadora compensando a miembros de su propia coalición o una constructiva premiando a actores por fuera de su coalición con el objetivo de “atraerlos”. En segundo lugar, analizo si ciertos poderes de los gobernadores, como el poder prospectivo que refiere a la posibilidad de reelegirse y el poder partidario, que refiere a su capacidad de movilizar bancas en el Congreso, impactan sobre la estrategia del presidente. En el caso del poder prospectivo, espero que los presidentes distribuyan mayores montos de ATN a aquellos gobernadores que están habilitados constitucionalmente a presentarse a un mandato consecutivo. En el caso del poder partidario, espero que los ATN sean dirigidos en mayor medida a aquellos gobernadores que controlan a la mayoría de su contingente legislativo provincial en la Cámara de Senadores (a dos de los tres Senadores). Otras hipótesis en este trabajo analizan si el carácter de aliado (o no aliado) del gobernador condiciona el efecto de los otros poderes de los gobernadores (el prospectivo y el partidario) sobre la distribución de transferencias. Más precisamente, analizo si el poder prospectivo y partidario de los gobernadores es más importante cuando éstos pertenecen al grupo de aliados o al grupo de no aliados. El testeo de estas hipótesis permite identificar otra dimensión de la estrategia presidencial, que aquí denomino cortoplacista o largoplacista, ya que se

evalúa si la búsqueda de apoyos se encuentra orientada a quienes pueden extender su poder más allá de los tiempos del mandato corriente del gobernador. Por esto mismo, si el impacto de los poderes prospectivos y partidarios de los gobernadores están mediados por su condición de aliado o no al gobierno central, sostengo que cuando los presidentes tienen estrategias constructivas, las características de los gobernadores importan más justamente porque no son aliados. En cambio, cuando un presidente adopta una estrategia conservadora, la alineación partidaria mantiene a los gobernadores dentro de la coalición, más allá de si puedan reelegirse o no, en tanto la ventaja del oficialismo provee ciertas garantías de que allí seguirá habiendo aliados. De esta forma, las conclusiones de esta tesis refieren no sólo al tipo de estrategia del presidente (constructiva o conservadora) sino también a la proyección temporal de la misma (cortoplacista o largoplacista).

El universo de análisis son las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el período 2003-2015. Esto nos permite mantener constante al partido que ocupó la Presidencia (Frente Para La Victoria) e identificar su estrategia de distribución. Para evaluar las hipótesis se lleva adelante un análisis multivariado con datos de panel. La variable dependiente de este trabajo son los ATN ya que son los fondos que cuentan con mayor discrecionalidad por parte del donante, es decir, del presidente.

Los resultados de este trabajo comprueban que durante el periodo kirchnerista los presidentes optaron por una estrategia distributiva-constructiva orientada a desestabilizar con la distribución de los ATN las coaliciones pre-existentes y que, atendiendo a las características de los gobernadores, esta estrategia priorizó el apoyo que proveen los gobernadores en la arena subnacional por sobre el apoyo que proveen en la arena nacional a través del contingente de senadores. Más concretamente, según el